

Kihívások és válaszok a közszolgálati menedzsmentben

Imreh Szabolcs¹

A tanulmány bemutatja a közszolgálati menedzsment néhány aktuális kérdését, és a szakirodalom eredményeiből kiindulva áttekinti a közszolgálati menedzsment fogalmi hátterét. A gyakorlati kérdések elemzése előtt a dolgozat kijelöli a vizsgálandó terület határait, definiálja a közszféra fogalmát, illetve a szférában zajló paradigmaváltást.

A rendszerváltás óta eltelt időszakban a hazai közszféra komoly kihívásokkal szembe-sült, a közlemény részletesen elemzi ezeket. A magyar közösségi szektor az esetek egy jelentős részében nem tudott megfelelő választ adni ezekre a kihívásokra. Az alkalmazható módszerek értékelése képezi a dolgozat gerincét. A tanulmány részletesen ismerteti négy megoldás csoportot, amelyek hasznosak lehetnek a közszolgálati menedzsment problémáinak kezelésében. A fogalmi áttekintés mellett minden esetben meghatározza az alkalmazott technikákban rejlő előnyöket és hátrányokat, bemutatva a területen élenjáró angolszász országok gyakorlati tapasztalatait is. A feldolgozott számos külföldi példa egyrészt adaptációs lehetőséget jelent a hazai alkalmazók számára, másrészt az empirikus tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy a programok sikerességében általában az azonosulási kérdések voltak döntő jelentőségűek.

Kulcsszavak: közszféra, közszolgálati menedzsment, public management

1. Bevezetés

A közösségi szektorban komoly változások következtek be az elmúlt két évtizedben. A közszolgáltatások iránti folyamatosan növekvő igény, és a közösségi források racionálisabb felhasználására ösztönző társadalmi nyomás következtében a közösségi szektor működésének is át kell alakulnia. Tanulmányomban bemutatom a közszolgálati menedzsment néhány kihívását és az erre adható lehetséges válaszokat. Ahhoz, hogy az állam elégséges szintű szolgáltatást biztosítson, egyre inkább szükséges feltétel egy piaciabb jellegű közösségi szféra. Mindenekelőtt összefoglalom a leglényegesebb kihívásokat, amelyekkel szembe kell néznie a közösségi szektornak, majd pedig a legjellemzőbb megoldási javaslatok bemutatása következik, külföldi eseteket alapul véve. A javaslatok esetében a fogalmi tisztázásokat követő-

¹ Imreh Szabolcs, egyetemi tanársegéd, PhD hallgató, SZTE Gazdaságtudományi Kar Regionális és Alkalmazott Gazdaságtani Tanszék (Szeged)

A tanulmány az OTKA T038150 számú „Regionális és lokális gazdaságfejlesztés: versenyképesség, innováció, klaszterek” című kutatás keretében készült.

en ismertetem az előnyöket és hátrányokat, megemlítve a leglényegesebb tapasztalatokat is. Az alkalmazott elméleti és gyakorlati módszerek közül csak a legjelentősebbeket ismertetem, mivel a tanulmány legfontosabb célja a kérdések felvetése, illetve a választási lehetőségek bemutatása.

2. A közösségi szektort ért kihívások

A hazai gazdasági berendezkedés és az egész közösségi szektor jelentős mértékben eltér a fejlett országokétól, és ez a tény *a hazai adaptációban rejlő lehetőségeket jelentősen szűkíti*. Az „átmeneti jellegű gazdaságokban”, mind az irányítási jogositványok decentralizálása, mind pedig a magángazdaság és a piaci erőforrások telepítésének mozgásiránya tekintetében több lépcsőn keresztül vezet az út az államszocialista rendszerből a piacgazdaságba (Horváth 1998), illetve a piaci alapú erőforrás allokáció szempontjából is fokozatosság tapasztalható a „jóléti” államokból a „poszt-jóléti” államok irányába történő elmozdulás esetében (Bennett 1993). Ezeket a megállapításokat feltétlenül figyelembe kell vennünk az egyes közszolgáltatási menedzsment technikák vizsgálatánál, különös tekintettel a liberális gazdaságirányítású országok tapasztalatainak átvételekor.

Másrészt az „általában vett közösségi szektor” fogalma – és különösen a szektor speciális tulajdonságai – országonként nagymértékben eltérők, továbbá lényeges különbségek tapasztalhatók a nemzeti, a regionális és a helyi önkormányzatok működésében is. A tanulmányban ezt a problémát úgy kezelem, hogy a magyar közösségi szektorban is megjelenő leglényegesebb problémákra fókuszálok, illetve a külföldi tapasztalatok közül is a hazai adaptációra alkalmasakat tekintem át.

Lényeges problémákat vet fel a vizsgált terület meghatározása, ezért feltétlenül szükséges definiálni, hogy mit értsünk az elemzés során *közszférán*. Az eltérő értelmezések közül ezt a fogalmat a következő tartalommal használom: „*a közszféra a közszükségletek (közösségi, illetőleg kollektív igények) kielégítését biztosító szervezetek összessége*” (Dinya 2000, 118. o.).

A következő általános kérdés a közösségi szektorban bekövetkezett *paradigmaváltás*. Hazánkban a közszféra még előtte áll ennek a váltásnak (Dinya 1999), illetve bizonyos területeken a kezdeti lépéseknél tart. Ennek a folyamatnak az egyik legmeghatározóbb jelentőségű eleme a közszféra hatékonyabb működtetése. A meghatározó szakirodalmak – bár a szerzők az egyes kihívások fontosságát esetenként eltérően ítélik meg – meglehetősen hasonló reformokat ismertetnek. Kiemelkedő jelentőségű áttekintő jellegű művében Stiglitz (2000, 70. o.) a következő irányzatokat ismerteti:

- „Törekvés az intézmények outputjának mérésére és az intézményfinanszírozás output finanszírozásra való átállítása.

- Törekvés díjbevétel elérésére ott, ahol a szolgáltatás egyéni érdekeket is közvetlenül szolgáló magánjóság és az általános hozzáférhetőség nem abszolút társadalmi követelmény (pl. színház, szemben a közoktatással).
- Intézmények közötti versengés lehetővé tétele (szabad iskola vagy orvosválasztás stb.).
- Intézmény privatizálása vagy közhasznú vállalattá való átszervezése (ún. ki-szervezés) azzal, hogy támogatása pályázati úton vagy outputhoz kötve kisebb-nagyobb mértékben fennmaradhat.”

A tanulmányban ismertetésre kerülő kihívások és válaszok kiválasztásakor a lehetőségek közül azokat vizsgálom, amelyek véleményem szerint a hazai közszféra tekintetében a legnagyobb jelentőséggel bírhatnak az elkövetkezendő évtizedben, és feltétlenül szükséges a kezelésük. (Ezért például a globalizációból eredő kihívások, és az információs társadalmak „e-government” irányzatai nem képezik a dolgozat tárgyát.)

A közösségi szektort ért *kihívások* közül a legjelentősebbek az alábbiak:

- a szűkülő költségkeretek,
- a felhasználók minőség iránti igénye,
- a közszolgáltatásban dolgozók elvárásai
- a közszolgálati tevékenység határai,
- az aktív kormányzat iránti igény és
- a felhasználók bizalomvesztése.

2.1. Szűkülő költségkeretek

A fejlett országok demográfiai folyamatai – különös tekintettel a népesség folyamatos elöregedésére – behatárolják a közösségi szektor lehetőségeit, mivel a befizetők száma folyamatosan csökken, ezzel szemben a különböző rendszerekből jövedelmeket, szolgáltatásokat várók száma egyre növekszik. (Ezt a folyamatot általában az egy főre jutó GDP növekedése sem tudja ellensúlyozni.) A túlzott állami kiadásnövekedésnek egy klasszikus példája Ausztria, ahol 1992 és 1995 között a költségvetési hiány a GDP 2,8 százalékáról annak 4,9 százalékára emelkedett, tehát majdnem megduplázódott (Hegewish–Martin 1998).

Az ilyen irányú folyamatokat értelemszerűen meg kellett állítani, ennek pedig azonnali következménye volt az egyes közszolgáltatásokra fordítható *források csökkenése*, figyelembe véve azt a tényt, hogy az adók emelése – a jelenlegi társadalmi-gazdasági helyzetben – egyetlen országban sem lehetett elfogadható alternatíva. A folyamatot tovább gyorsította az állampolgárok ideológiai meggyőződése, amely a rendelkezésre álló források hatékonyabb elköltését várta el az államapparátustól. Nem állapítható meg egyértelműen, hogy az egyes tényezőknek mekkora hatást kell tulajdonítani, de általában erősödött a társadalmi elvárás a kormányokkal szemben, hogy a rendelkezésre álló forrásokat racionálisabban és mértéktartóbban használják fel.

2.2. *A felhasználók minőség iránti igénye*

Miután a kormányzati intézményrendszer jobbára a 20. század elején alakult ki, egy homogén igényszintet feltételezve, így a társadalom fejlődésével együtt a statikus rendszerek is folyamatosan át kellene alakulnia. Ezért az „egyforma szolgáltatás minden ügyfélnek” alapelvvvel szakítani kell, az igények fokozódásával és átrétegződésével együtt *a szolgáltatások minőségének is javulnia kell*. Az említett folyamatok miatt a kormányzat egyre nehezebben tud megfelelni a társadalmi-gazdasági környezet elvárásainak, ami már rövid távon is komoly feszültségeket eredményezhet. Az igények változására és a költségvetési nehézségek megjelenésére kétfajta válasz képzelhető el: vagy az adókat kell emelni, vagy pedig a szolgáltatások mennyisége és színvonala csökken. Értelemszerűen ezek egyike sem célravezető megoldás, így az igazi kihívás a „szűkebb forrásból színvonalasabb szolgáltatás” alapelvnek történő mielőbbi megfelelés (Zupkó 1996/a).

Természetesen ebben a kérdésben az Európai Unió belül is megoszlik a vezető politikusok és szakemberek véleménye, mivel még mindig jelentős támogatottsága van annak a nézetnek, miszerint az állampolgárok hajlandók akár többet fizetni a közszolgáltatásokért a jobb minőségért cserében (Martin 1997).

Röviden összefoglalva megállapítható, hogy a két számottevő kihívás: egyrészt a minőségi szolgáltatások biztosítása, másrészt a minél takarékosabb gazdálkodás, a közösségi források optimális felhasználása (Jenei 1994). A demográfiai változások a minőségen túl egy további kihívást is jelentettek, mivel a társadalom egyre heterogénebbé válik, ezért a szolgáltatásokat is fokozottan diverzifikálni kell. Természetesen ez újabb problémákat generál, mivel szükségessé válik az örökké változó környezet igényeinek folyamatos követése, ugyanis az eltérő elvárásokra nem lehet egységes megoldásokat kínálni, ezért a problémák kezelését is következetesen fejleszteni kell (OECD 2001).

A minőség iránti igények egyik intézményes megfogalmazásának tekinthető az angliai Állampolgári Charta mozgalom, amely egy tipikusan alulról jövő kezdeményezésként alakult ki (Szabó 1996). A Charta legfőbb célja, hogy meg lehessen jeleníteni a közösség önkormányzatokkal szemben elvárt igényeit. Ezek a következők:

- megbízhatóság és pontosság,
- kompetencia és hatékonyság,
- minőségi szolgáltatások nyújtása,
- az adófizető pénzéért megfelelő szolgáltatás nyújtása.

2.3. *A közszolgáltatásban dolgozók elvárásai*

A közösségi szektorral szembeni elvárásokkal párhuzamosan az ebben a szektorban dolgozó munkavállalók igényei is fokozottan növekednek, amely az egyik legmeghatározóbb tényező lesz a következő néhány évben. Néhány meghatározó je-

lentőségű kérdés nem kap megfelelő hangsúlyt sem az elméleti, sem pedig a gyakorlati elemzésekben.

2.3.1 Anyagi és erkölcsi megbecsülés

Közismert tény, hogy a privát és a közösségi szektorban *elérhető jövedelmek között számottevő különbségek vannak*. (Természetesen országoként eltérő mértékben.) A problémát tovább bonyolítja, hogy a klasszikus bér jellegű kifizetések egyre kisebb hányadát teszik ki a munkavállalók által kapott juttatásoknak, következésképp a valódi különbségek korrekt mérése is nehézségekbe ütközik. Ezt a problémát próbálták meg kezelni az ún. „teljes körű kompenzáción” alapuló eljárások, amelyek megkísérelték számba venni a munkavállalóknak kínált fizetések és kedvezmények teljes körét. Azonban a kutatások a hihetetlen sokszínűség miatt eljutottak egy olyan ponthoz, ahol már összehasonlíthatatlanok a juttatások (Marsden 1998). Az azonban egyértelműen megállapítható, hogy az összes javadalmazás figyelembe vétele is legfeljebb csökkentheti a két réteg közötti jövedelmi különbségeket, de megszüntetni biztosan nem tudja.

Komoly problémát jelent a közösségi szektorban végzett *munka alacsony társadalmi megbecsülése* is. (Igaz, gyakran teljesen jogosak és megalapozottak az itt dolgozókat ért kritikák.) Ha elfogadható az a feltételezés, hogy a nők általában felülreprezentáltak az alacsonyabb presztízsű munkahelyeken, akkor hazánkra nézve különösen elgondolkoztató az a tény, hogy még a fejlett országokban általában 20 és 30 százalék között van a női foglalkoztatottak aránya a közösségi szektorban, ezzel szemben Magyarországon az ezen a területen dolgozó munkavállalók 68 százaléka nő (OECD 2000).

2.3.2 Karrierlehetőség

A karrierlehetőség területén is világosan megjelennek a versenyszférához hasonló munkavállalói elvárások – országoként eltérő sikerességgel. Megállapítható azonban, hogy a tervezhető életpálya, illetve az előremeneteli lehetőségek iránti igények, napjainkra már általában elérték az olyan koncepciók előnyben részesítését, mint az *„élethosszig történő tanulás”*, a szakmai továbbképzések, illetve a nagyobb felelősséggel járó munkakörök kialakítása (Hegewisch–Martin 1998).

2.3.3 Elvándorlás a szektorból

Jelentős arányú elvándorlás figyelhető meg a közszolgálati szektorból, különösen a legfejlettebb országok esetében. Két területen jellemző a privát szektorban történő elhelyezkedés: egyrészt a legkvalifikáltabb fiatal munkavállalók, másrészt pedig a vezető köztisztviselők távoznak az olyan fejlett országokban, mint Norvégia, Svédország és Hollandia. Ezzel szemben a Cseh Köztársaságban az alacsonyabb fizetések ellenére is a kormányzati munkát preferálják a munkavállalók (OECD 2000).

2.3.4 Kedvezőtlen korösszetétel

Felmérések kimutatták, hogy még az egyébként is előregedő társadalmakon belül meglehetősen felülreprezentált az idősebb munkavállalói réteg a közszolgáltatásban. Ennek a tendenciának különösen veszélyes következményei lehetnek a továbbképzésre, az új technológiák elsajátítására, illetve általában a munkavállalók rugalmasságára. A helyzet kialakulásában két tényező játszott fontos szerepet: egyrészt az idősebb korosztályra nem jellemző a pályaelhagyás, másrészt a bérezési rendszerek jelentős része pontosan a ledolgozott éveket premizálja, gyakran függetlenül a valós teljesítményektől. A hihetetlen aránytalanságokat jól szemlélteti Finnország példája, ahol a közösségi szektorban dolgozó munkavállalók 42 százaléka nyugdíjba fog menni a következő tíz évben (OECD 2000).

2.4. A közszolgálati tevékenységek határai

A közösségi szektornak egy újabb kihívást jelentett saját tevékenységének újradefiniálása, mivel a tevékenységek határai meglehetősen elmosódtak. Az elméleti irányzatok többsége egyetért abban, hogy a közösségi szektor racionalizálása feltétlenül szükséges lépés, még akkor is, ha *nincsenek pontos ismereteink a szektor teljes terjedelméről* (Gulyás–Jenei 1998).

A szakirodalom egy része szerint természetes folyamat eredménye, hogy a kormányzat bizonyos területeken elveszíti monopolisztikus helyzetét, sőt csak egy játékos a többiek között, következésképp ennek az új helyzetnek megfelelően kell a továbbiakban viselkednie (OECD 2001).

Ebből a folyamatból további következtetések is leszűrhetők. A közösségi szektornak nem csak saját szerepének újradefiniálásával, hanem a dinamikusan fejlődő non-profit (civil) szervezetek által jelentett kihívásokkal is szembe kell néznie. Az biztosan megállapítható, hogy ezen szervezetek a közép-európai országokban az elégtelen színvonalú (és helyenként elégtelen mennyiségű) államilag biztosított közszolgáltatások pótlására, illetve kiegészítésére jöttek létre. Továbbá az is tény, hogy a „piacibb megoldások” gyakran eredményesebb alternatívákat kínáltak, mint az állami megoldások, így fontos és egyelőre megválaszolatlan kérdés maradt, hogy melyek azok a közszolgáltatások, amelyek ellátásában feltétlen szükséges valamilyen állami szerepvállalás (Harsányi 1997).

A fentiek két alapvető következménye, hogy egyrészt el kell fogadtatni a társadalommal az állami szerep újraértelmezését, másrészt szelektálni kell az állami beavatkozás jelenlegi területeit és fontossági sorrendet kell felállítani a tevékenységek között (Jenei 1998). Értelmszerűen lényeges különbségek figyelhetők meg országonként az állami beavatkozás területeiben, azonban az mindenhol (így hazánkban is) igaz, hogy prioritásokat kell kijelölni a tevékenységeken belül.

Általánosságban is elmondható, hogy a fejlettebb nemzetállamokat a közösségi szektor tevékenységeinek erős megnyirbálása jellemzi, és – az esetek döntő több-

ségében – mindezt úgy hajtották végre, hogy a szolgáltatások minősége nem romlott, sőt bizonyos esetekben javult.

2.5. Aktív kormányzat

A gazdasági fejlődés következményeként jelent meg egyre határozottabban egy új kihívás: a közösségi szektor vállalkozásélénkítésben betöltött szerepe. A vállalkozások joggal várják el, hogy *a kormányzat lehetőségeihez mérten tegyen meg mindent a cégek fejlesztése érdekében*. A problémák különösen – a foglalkoztatás egy jelentős hányadát – adó helyi kis- és középvállalkozások esetében mutatkoznak meg, amelyek méretgazdaságossági, szakképzettségi és egyéb okokból eredendően versenyhátrányban vannak a multinacionális vállalatokkal szemben. A fenti elvárások két elkülöníthető területen jelennek meg a legmarkánsabban.

2.5.1 Vállalkozásbarát állami szabályzók

Valószínűleg nincs olyan párt, vagy kormányzat a fejlettebb országokban, amelyik nem tett volna ígéretet a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentésére, illetve kedvezőbb és átláthatóbb szabályzórendszer létrehozására. (Ez azért is egyértelmű elvárás, mert számos gyakorlati felmérés igazolta, hogy gyakran ilyen jellegű okokra is visszavezethető a nem megfelelő gazdasági fejlődés.)

Az általánosan túlzott mértékűnek tartott adó, és egyéb adó jellegű befizetések kérdésével nem kívánok foglalkozni, ez sokkal inkább makrogazdasági-államháztartási kérdés, továbbá számottevően túlmutat ezen dolgozat keretein. Az igazi problémát inkább az ügyintézés és a terhek beszedésének módja jelenti. Sajnos erre a kérdésre hazánkban is meglehetősen elgondolkodtató példákkal lehet szolgálni.

Magyarországon egy vállalkozásnak potenciálisan több, mint 30 féle beszámolási kötelezettségnek kell eleget tenni, de még az egyéni vállalkozások esetében is 10 különféle eljárás képezi a normál üzletmenet részét. Értelemszerűen ezek a kötelezettségek már tényleg a valós vállalkozási tevékenység kárára teljesíthetők csak. Ha ezt a tényt összevetjük azzal a becsléssel, mely szerint a magyar vállalkozások vezetői munkaidejük átlagosan 30-35 százalékát az adminisztratív tevékenységekkel töltik – a cég tényleges vezetése helyett –, azonnal világossá válik, miért jelenti a jelenlegi berendezkedés a fejlődés egyik tényleges gátját. Ez viszont nem államháztartási kérdés, pontosan ezért kell valóban elkezdni a „szolgáltató közigazgatás” kialakítását (GKI 2001).

2.5.2 Konkrét akciók

Az állami szabályzók egyszerűsítésének igényével párhuzamosan jelentek meg a konkrét akciókkal kapcsolatos elvárások. Ezek az akciók általában a helyi vállalkozói réteget, vagy ennek is egy szűkebb részcsoportját hivatottak támogatni, általában valamilyen versenyhátrányra, illetve potenciális fejlődési lehetőségre fókuszálva. A *kormányzati/önkormányzati tevékenység kiemelkedő jelentőséggel bír a*

lokális gazdaságfejlesztésben, és ezen belül is a vállalati együttműködések támogatásában (Lengyel 2001).

A teljesség igénye nélkül ezek közül néhány általánosan elfogadott terület:

- regionális hálózatok és klaszterek létrejöttének támogatása,
- kedvező kamatozású mikrohitelek speciálisan kisvállalkozások részére,
- ipari park és inkubátorház programok,
- innovatív KKV-k direkt támogatása,
- különféle vállalkozásfejlesztési ügynökségek, alapítványok létrehozása.

2.6. *A felhasználók bizalomvesztése*

A fenti megállapítások egy sajátos következménye, hogy általános tendenciaként jelenik meg az országokban a polgárok kiábrándulása a közösségi szektorból. Ez számtalan területen megfigyelhető, kezdve az önkéntes magánnyugdíjpénztáraktól kezdve egészen az alapítványi iskolák létrejöttéig. Mivel ez az állampolgárok szubjektív értékítéletének a következménye, így a következő néhány évben kiemelten fontos feladat lenne a kedvezőtlen irányú tendenciák megállítása, majd esetleges megfordítása. Sajnálatos tény, hogy a döntéshozók ebben a folyamatban nem látják még a kedvezőtlen hosszú távú hatásokat, pedig számottevően nagyobb veszélyt jelenthet az ilyen jellegű *kiábrándulás*, mint az most még felbecsülhető lenne.

Természetesen ezen a területen is megfigyelhetők azért pozitív akciók is az Európai Unióban. A kormányzatoknak vissza kell szereznie az emberek bizalmát, azáltal, hogy több választási lehetőséget biztosít, maradéktalanul teljesülnek a demokrácia és az átláthatóság alapelvei, illetve fokozottabb figyelmet kap a civil kontroll és a partneri együttműködés a felhasználókkal (LSE 2002). Ennek a folyamatnak a része egy újfajta, személyesebb megszólítása is az állampolgároknak, ahol kiemelt szerepet kell kapnia az új kommunikációs technológiáknak, mint az Internet és a kábeltévék (OECD 2001).

3. *A legjellemzőbb javítási lehetőségek*

A fenti problémákra kialakultak a „leginkább favorizált” megoldási módok, amelyek bizonyos esetekben a hazai közszféra működésének hatékonyságát növelhetik. Az egyes irányzatok képviselői elismerik, hogy ezek mind csak lehetőségek, bizonyos szituációkban javítani tudják az állami szektor működését külön-külön, illetve együttesen alkalmazva őket. Így bemutatásukkor bizonyos fenntartásokkal kezeltük őket, közölve lehetséges kritikájukat is.

Az előző fejezetben ismertetett kihívásokra csak egy lehetséges válasz adható, ki kell alakulnia egy új közigazgatási rendszernek, amelyet találónan csak „*új közmenedzsmentnek*” nevezünk. A közmenedzsmenttel kapcsolatban hihetetlen sok ajánlás

látott az elmúlt két évtizedben napvilágot, itt példaértékűként csak két „tanács-csomagot” említek meg:

1. Az OECD közmenedzsmenttel kapcsolatos ajánlásait (Vass 1998):

- az emberi erőforrások jobb kihasználása, beleértve a teljesítmény szerinti bérezést,
- a munkatársak bevonása a döntéshozatalba,
- az ellenőrzés csökkentése, és teljesítményi követelmények felállítása,
- az információs technológia használata,
- az ügyfelek szolgálata,
- felhasználói díjak megállapítása,
- a feladatok leadása a magánszektorra,
- a monopóliumok megszüntetése.

2. Az ICMA (International City/County Management Association) – nemzetközi közigazgatási szakembereket tömörítő szervezet – ajánlásait, melyek azért is különösen megízlelendők, mert a világ minden tájáról gyűjti a tapasztalatait jelentős tagsága következtében (Ormosy 1996):

- a működési költségek csökkentése,
- a szigorúbban szabályozott szolgáltatásokkal ériék el, hogy az alapvető szolgáltatások kielégíthetők legyenek,
- a központi kormányzat támogatási forrásaitól a lehetséges mértékig függetlenedni kell,
- meg kell változtatniuk szolgáltatásaik összetételét úgy, hogy alkalmasabbak legyenek az egyre öregedő, sokszínű kulturális háttérű, egyre több egyszülős családot tartalmazó népesség igényeinek kielégítésére.

A jellemző javítási lehetőségek közül az alábbiakra térek ki:

- privatizáció,
- verseny,
- szerződéses rendszer,
- korszerű menedzsment technikák.

3.1. Privatizáció

3.1.1 Fogalmi lehatárolás

Privatizáción jelen tárgyalásmódban az eddig állam által ellátott közszolgáltatások magánkézbe adását értem, azaz a szolgáltatást biztosító szervezet változik meg. A módszer szinte minden esetben említésre kerül, azonban abban is egységesnek bizonyul a szakirodalom, hogy csak megfelelő helyzetekben alkalmazható sikeresen ez a technika (Osborne–Gaebler 1994).

3.1.2 A privatizáció előnyei

A szakirodalom ismerteti a privatizációban rejlő olyan alapvető előnyöket, mint a versenyszféra hatékonyabb működése, vagy hogy az „*ügyfélből*” „*fogyasztó*” lesz. Ezek az alapigazságok azonban gyakran eltakarják a lényegi problémát. Az alapellátásokat privatizáció után is biztosítani kell, hiszen amit átruháztak az a szolgáltatás biztosítása, nem pedig a szolgáltatásért való felelősség, amely végeredményben továbbra is az államé marad (Osborne–Gaebler 1994). Így a nyilvánvaló előnyök taglalása helyett a kockázatokkal és ezek kezelésével foglalkozom.

3.1.3 A privatizáció kockázatai

Alapvetően hibás az a felfogás, mely azt állítja, hogy a köz- és a magánszektor csak „lényegtelen” vonásokban különbözik, különben alapvetően megegyeznek (Moe 1994). Egyértelmű dolog, hogy bizonyos feladatokat nem láthat el a privát szektor, hiszen pontosan a profitérdekelttség miatt az alapellátás színvonala sérülne.

A privatizációt kizáró legjelentősebb korlátokat az alábbiak jelenthetik (Zupkó 1996/b):

- nincs megfelelő szervezet (és nem is jöhet létre), amely átvehetné ezeket a feladatokat,
- törvényi előírások tiltják,
- egyszerűen a szolgáltatás nem privatizálható valamely felsőbb ok miatt (pl. alapfokú oktatás-kontroll).

Bár ha a fennálló korlátok nem zárják ki a privatizációt, néhány kockázattal számolni kell (Zupkó 1996/b):

- az indokolatlan monopolhelyzet,
- a hiányzó ellenőrzőrendszerből következő színvonalromlás,
- a korrupció veszélye,
- az alapellátás akadozása.

Feltétlenül meg kell jegyezni, hogy ezek a kockázatok megfelelő ellenőrzési és minőségbiztosítási rendszerekkel azért nagymértékben csökkenthetők. Másrészt ugyanezek a kockázatok (ha nem nagyobb mértékben) elvi és gyakorlati síkon egyaránt jelen vannak a rendszerben akkor is, ha a közszféra látja el a feladatot, sőt még a kockázat minimalizálása is hasonló módon oldható meg.

3.1.4 Harmadik utas megoldás

Az egyik lehetséges „áthidaló” megoldás lehet az ún. harmadik (non-profit) szektor, hiszen ezek a szervezetek „piacibb módon” működnek, mint az állami szereplők, és nem a profitérdekelttség mozgatja cselekvéseiket. A tanulmányban a harmadik szférán az olyan szervezeteket értjük, melyek magántulajdonban vannak és magánirányítás alatt állnak, azonban azért vannak, hogy társadalmi-közösségi szükségleteket elégítsenek ki (Osborne–Gaebler 1994). A non-profit szektor biztos meg-

oldást kínál a problémák egy jelentős részére. Egyrészt azokon a területeken kerül előtérbe, ahol az állam által ellátott szolgáltatások mennyisége vagy színvonala nem éri el az elégséges szintet, vagy minőségibb szolgáltatásokra van szükség. Másrészt a non-profit jellegből adódóan – mivel mások a szereplők cselekvéseinek a mozgatórugói – olyan területeken is eredményesen működhet, ahol a piaci szféra nem akar megjelenni, (hajléktalangondozás, szegények egészségügyi szolgáltatásai).

A non-profit szektornak a szolgáltatások biztosításában betöltött *dinamikus növekedése* mellett kevés tudományos felmérés, tapasztalat van arra nézve, hogy milyen ezeknek a szervezeteknek a szolgáltató képessége, mi jellemzi gazdálkodásukat, sőt egyelőre még az sem látható, hol húzhatók meg működési területének határai (Harsányi 1997).

Itt kell megjegyezni, hogy az állami és non-profit szolgáltató szervezetek közötti átjárhatóságot jól bizonyítja az a tény is, hogy az angolszász területeken – különösen az Amerikai Egyesült Államokban, ahol lényegesen szűkebb az állami gondoskodás területe – sokkal fejlettebb a harmadik szektor. (Sajnos hazánkban ez egy távoli jövőben képzelhető csak el.)

3.1.5 A privatizáció tényleges okai

A privatizáció nem más, mint egy olyan szükséges megoldás, amely megpróbálja leválasztani a nem állami feladatokat az állami feladatokról, illetve megtalálni azokat a szegmenseket, ahol feltétlenül szükséges a magánszektor sokkal szigorúbb költséghaszon szemlélete (Osborne–Gaebler 1994). Ekkor azonban az esetek egy jelentős részében bőven elegendő lenne a közszolgáltatás minőségének a javítása is. *„Az az igazság, hogy egy jó szolgáltatás tulajdoni formája – akár magán, akár közösségi tulajdonú szolgáltatásról van szó – sokkal kevésbé fontos, mint a piac vagy az előállító intézmény lendületessége, dinamikája”* (Osborne–Gaebler 1994, 63. o.).

Ha elfogadható ez a nézet, akkor észre kell venni, hogy az esetleges tulajdonosváltás is csak egy eszköz a magasabb rendű célok elérése érdekében. A továbbiakban tehát elegendő azokat a technikákat vizsgálni, amelyek a közösségi szektor által biztosított szolgáltatását hivatottak javítani.

A hazai közösségi szektorban is jelentős lépések történtek néhány területen, azonban összességében ebben a tekintetben is jelentős a lemaradásunk, gyakran egyéb szempontok (szociális, politikai stb.) következtében nem történik meg a privatizáció, pedig a szakmai, gazdasági megfontolások indokoltá tennék.

3.2. Verseny

3.2.1 Fogalmi lehatárolás

Alapvető gazdasági összefüggés, hogy a versenyhelyzet, sőt már *a potenciális versenyhelyzet* is racionálisabb gazdálkodásra, költségtakarékosságra, innovatív magatartásra készíti a gazdasági szereplőket. A fentiekből már következik, hogy célszerű az állami szektor szereplőit is versenyhelyzetbe hozni, ha erre lehetőség kínál-

kozik valamilyen módon. A versenyt ebben a szakaszban úgy értelmezzük, hogy a verseny az állami szektoron belül zajlik, tehát az állami szféra szereplői versengenek egymással bizonyos szolgáltatások nyújtásának jogáért, illetve az egyes köztisztviselőket próbálják versenyeztetni egymással. Az egyéb versenyhelyzeteket a *Szerződéses rendszerek* pontban mutatjuk be.

3.2.2 Az intézmények közötti verseny

Vannak bizonyos szolgáltatási területek, ahol nincs lehetőség a külső verseny-szereplők bevonására a versenybe, mint például a honvédelem vagy az alapfokú oktatás, illetve vannak olyan folyamatos minőségellenőrzést igénylő területek, ahol ezért nem valósítható meg a külsőkkel történő versenyeztetés (pl. tömegközlekedés).

Másrészt jelentős számú példa bizonyítja, hogy a versenyhelyzet a szervezetek között is jelentős előnyöket hordoz, főleg az alkalmazottak motivációja tekintetében. Ennek illusztrálására egy példa a volt Jugoszláviából. Ljubljana városi vezetői pályázatot írtak ki egy várostervezési munkára, és nem csak saját tervezési részlegüket, hanem Zágráb tervezési osztályát is felkérték nyújtson be ajánlatot. A megfigyelők elmesélték, hogy sehol nem láttak városi alkalmazottakat olyan keményen dolgozni, mint a ljubljana-i várostervezőket, akik nagyon el akarták kerülni azt a megaláztatást, hogy saját városuk tervezését szakmai és regionális riválisuk nyerje el (Osborne–Gaebler 1994).

3.2.3 A versenyeztetés előnyei

A versenyeztetés legfőbb előnye, hogy az eddigi közszolgálati monopóliumokat egy másik közösségi szektorbeli szereplő kezdi veszélyeztetni, következésképp már rövidtávon is előidézheti a minőség javulását. Hosszabb távon pedig – feltéve, hogy létezik valós versenytárs – *önvezérlő módon olcsóbb közszolgáltatásokat eredményez*.

A versenyeztetés az egész közösségi szektort arra is kényszeríti, hogy számottevően jobban vegye figyelembe az ügyfelek véleményét, mivel ők a „potenciális vásárlók”, akiket nem megfelelő piaci ismeretek hiányában elveszíthet. Továbbá, ha a köztisztviselők azonosulnak az intézményükkel, akkor motivációs eszközként is működik, mivel a normális versenyhelyzet általában fokozni tudja a teljesítményt. Végezetül hosszabb távon a rugalmasabb szolgáltatások biztosításán és a javuló minőségen keresztül javíthatja a kormányzat megítélését, amelynek pontosan a rossz image miatt lehet különleges jelentősége.

3.2.4 A versenyeztetés kockázatai

A közgazdászok jelentős része meglehetősen elkötelezett híve a verseny feltétlenül pozitív, és csak pozitív(!) következményeinek, azonban pontosan a szektor specialitásai miatt két kockázati faktort feltétlenül ki kell emelni.

Egyrészt – sajnos – reális veszély, hogy a verseny nem a jobb közszolgáltatásokban fog megjelenni, hanem az állami források kizárólagos megszerzésében,

extrém esetben akár a szolgáltatások rovására is. Másrészt előfordulhat klasszikus „*romboló verseny*” is, amikor az intézmények nem tudják felbecsülni saját teherbíró képességüket, így mind a nyertesek, mind pedig a vesztesek annyira legyengülnek a verseny következtében, hogy megint csak a szolgáltatások biztosítása kerül veszélybe. (Ez különösen olyan területeken fordulhat elő, ahol ennek nincsenek hagyományai és nincs az egyes szereplőknek semmi rutinja az ilyen szituációkban. Ezek a tulajdonságok pedig igen jellemzőek a hazai közösségi szektorra.)

Következésképp az intézmények közötti versenyt csak megfelelő hatástanulmányok, előrejelzések elkészítése után lehet bevezetni, akkor is megfelelő körültekintéssel.

3.2.5 A köztisztviselők versenye

A versenyhelyzet másik előremutató felhasználási lehetősége, ha az egyes alkalmazottakat versenyeztetjük egymással. A hasonló pozícióban lévő emberek összehasonlítása és az ezen alapuló pozitív ösztönzési rendszerek (bérezés, jutalmazás, szociális juttatások), illetve ezek részleges, vagy teljes megvonásán alapuló szankciók biztosan javítják hosszú távon a teljesítményt, illetve piaciabb jellegű magatartásformákat kényszeríthetnek az egyes alkalmazottakra.

3.2.6 A köztisztviselők versenyeztetésének előnyei

Az első legfontosabb tényező ismételten a motivációban rejlik. A munkavállalók többsége szeretne bizonyítási lehetőségeket, illetve visszajelzéseket kapni az általa nyújtott teljesítményről. Erre kizárólag a többi munkavállalóval történő korrekt, standardokon alapuló összehasonlítás alkalmas.

Továbbá a köztisztviselők versenyeztetése alapot teremt a *teljesítményalapú bérezési rendszerek* bevezetésére is, sőt a két rendszer csak egymást kiegészítve működhet sikeresen.

A fenti elvek helyességét már empirikus kutatások is igazolták, mivel vizsgálatok bizonyítják, hogy azok a köztisztviselők, akik versenyeznek, akiket teljesítményük alapján toboroznak és léptetnek elő, valamint jobban fizetnek, lényegesen magasabb teljesítményt nyújtanak munkahelyükön (pl. Dél-Korea). Ahol a közigazgatás túlzottan politikafüggő, ott a teljesítményszint is meglehetősen alacsony (pl. Fülöp-szigetek) (Jenei 1998).

3.2.7 A köztisztviselők versenyeztetésének kockázatai

A köztisztviselők versenyeztetése is rejt bizonyos kockázatokat. Ezek közül a leglényegesebb a humán tényező. A jelenlegi helyzetben, amikor általában alulmotivált, alulfizetett és rendkívül túlterhelt emberek dolgoznak a közösségi szektorban, akkor a versenyeztetés a kialakult emberi kapcsolatokat is elronthatja egy intézményen belül, illetve akár jó munkavállalók elvesztését is indukálhatja. Pontosan azért, mert a köztisztviselők, közalkalmazottak gyakran a versenyhelyzetek elkerülése miatt választják ezt a pályát. A fenti állítást empirikus felmérések is alátámasztják,

mint például egy német fiatalok körében végzett kutatás, amely azt mutatja, hogy a közösségi szektorba belépő fiatalok szakmailag kiválóan felkészültek, azonban az átlagnál jobban idegenkedtek a kockázatvállalástól (Marsden 1998).

A hazai tapasztalatok szerint a versenyeztetés – mint alkalmazható megoldás – gyakorlatilag elhanyagolható mennyiségben jelenik meg a hazai gyakorlatban, mind az intézmények közötti verseny, mind pedig a köztisztviselők versenyeztetése tekintetében.

3.3. A szerződéses rendszer

3.3.1 Fogalmi lehatárolás

Fontos tisztázni, hogy mit értünk pontosan a szerződéses rendszer alatt (pályáztatás, vállalkozók bevonása a szolgáltatások biztosításába, önkormányzaton belüli vállalkozások stb.). A szerződéses rendszer alapelve az, hogy a szolgáltatások lehető legszélesebb körére pályázatokat kell kiírni, és az a pályázó, aki a szükséges minőségi feltételeket teljesítette – az egyéb tényezőket is figyelembe véve (fejlesztés, munkahelyek megtartása) a legalacsonyabb árajánlatot nyújtja be – az köthet szerződést a szolgáltatás biztosítására. Megállapítható, hogy ebben a fogalmi felosztásban a szerződéses rendszer a privatizációs technikák és a belső versenyeztetés egy szerencsés kombinációja, ahol minden szereplő versenyez az összes többi szereplővel (Osborne–Gaebler 1994).

Miután a mozgalom az angolszász országokban indult a 70-es évek végén, így a leszűrt tapasztalatok is csak megfelelő óvatossággal vonatkoztathatók a magyar viszonyokra. A szerződéses rendszert, azért *az angol példán* keresztül mutatom be, mivel itt kristályosodtak ki legjobban az elmúlt húsz év során a pozitív és negatív tapasztalatok. Továbbá itt a legsúlyosabbak a következmények is, hiszen ha nem az önkormányzati szerv nyeri meg a pályázatot, akkor megszűnik.

3.3.2 A szerződéses rendszer előnyei

Mindenekelőtt azt kell megjegyezni, hogy a pályáztatás intézményrendszere megfelelő működés esetén a hatékonyság erősítését szolgálja. Nem szabad a kormányzati/önkormányzati szervek elleni támadásnak értékelni, hiszen ezen intézmények is hatékonyabban működhetnek az eljárás következtében.

Kiemelkedően pozitív tulajdonsága a rendszernek a sokszínűsége, mivel a ház-on belüli szervezeti egységeknek kell külső cégekkel versenyezniük. Ezt ráadásul olyan feltételekkel kell tenniük, hogy a pályázati rendszer bátorító legyen a magán-gazdaság számára is, illetve a magánvállalkozások fellebbezhetnek a megfelelő intézményeknél (pl. Belügyminisztérium) kedvezőtlen döntés esetén (Kökényesi 1995).

A rendszer sokszínűségének jelentőségét bizonyítja, hogy a sikeres esetek között található olyanok, amikor a magánvállalkozók végezték el olcsóbban a

munkát, és olyanok is, amikor a belső egység nyerte meg a versenyt, mert előtte átszervezték, hogy hatékonyabban versenyezhesse a külső cégekkel (Marsden 1998).

Hasznos következménye az ilyen rendszereknek, hogy számottevően *pontosabb megfogalmazást nyernek az egyes szolgáltatások*, előtérbe kerül a közszolgáltatásokban is a szerződéses felelősség fogalma, illetve rendezettebbé válnak a nem teljesítés következményei.

Végezetül meg kell említeni, hogy valódi lépést jelent a „szolgáltató közigazgatás” kialakítása érdekében, mert a szolgáltatást igénybe vevő a szükségképpen ügyfélből „fogyasztóvá” lép elő, a verseny konkrét végeredményétől függetlenül.

3.3.3 A szerződéses rendszer kockázatai

A legjelentősebb kockázat ebben a szituációban is a szolgáltatás biztonságának kérdése, hiszen itt is előfordulhat romboló verseny, a káros hatásaival együtt. Másrészt a munkák pályáztatás utáni magánkézbe adása számos esetben nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hosszabb távon jelentős minőségromlás következett be. (Ez éppen az egyoldalú árverseny természetes következménye.)

A rendszer megfelelő működtetésének nehézsége az elvégzendő munka pontos definiálása, valamint ez elvárt minőségi standardok meghatározása (Marsden 1998). (Itt azért meg kell jegyezni, hogy ezeknek a kérdéseknek akkor is fel kellene merülniük, ha a kormányzati szféra látja el a feladatot.) Veszélybe kerül a közszektorban általánosságban elfogadott munkahelyi biztonság elve, mivel reális lehetőségként jelenik meg a szervezet esetleges felszámolása, ezért bizonytalanná válik a kormányzati szervezetek személyi állománya.

Végezetül – éppen a szigorú következmények miatt – szélsőséges esetekben *magánvállalatok monopóliumához vezethet*, mert a kormányzati szolgáltató szervezet felszámolása után a magánszféra az újrapályáztatás során „nyerő” helyzetbe kerül a közszektoralal szemben, mivel egyedüli pályázóként rákényszerülnek az igénybevitelére, és ez ármővelő tényezőként hathat (Kökényesi 1995).

3.3.4 A szerződéses rendszer tapasztalatai

A működő rendszerek tapasztalatai alapján leszűrhetők a legfontosabb következtetések. Az egyik leglényegesebb megállapítás az, hogy „a magáncégek a szerződéses rendszer bevezetését követő első időszakban összesen 6,7 százalékkal olcsóbban látták el az elnyert közszolgáltatásokat” (Kökényesi 1995, 537. o.).

Azt vizsgálni, hogy a 6,7 százalékos költségcsökkenés sok, vagy kevés nem áll módomban, az azonban biztos, hogy „olcsóbbak” lettek a szolgáltatások. Másrészt ebből a megállapításból nem derül ki, hogy a fenti csökkenés megfizetői mennyiben voltak az elbocsátott közalkalmazottak, illetve a közalkalmazotti-köztisztviselői jogállásukat elveszített és alacsonyabb béreken alkalmazott munkavállalók. (Ismételten az árverseny hatásaira kell hivatkozni, a minőségromlás mellett a jelentős bércsökkenés és a következképp alkalmazott gyengébb képességű munkaerő két várható következménye a pályázati rendszernek.)

A második problémát a *pályáztatás jelentős költségei* jelentik, amelyek bizonyos esetekben megdrágíthatják az eljárás alkalmazását (Kökényesi 1995). Ez a pont az, ahol a túl széles körű pályáztatás ellenzői összecsapnak a „verseny” híveivel. Ugyanis itt két, egymással ellentétesen mozgó negatív hatású folyamatról van szó. Egyrészt egy minél olcsóbb pályázati rendszer megnöveli a korrupciót, a visszaélési lehetőségeket, másrészt egy igazán jó pályáztatási rendszer működtetése nagyon költségigényes lehet. A gyakorlati alkalmazások során kialakult jó pályáztatási szisztéma alapkritériumai a következők (Osborne–Gaebler 1994):

- a pályázat valóban versenyeztesse az ajánlattevőket,
- a verseny az árakra és a teljesítmény minőségére vonatkozó kemény információkon alapul,
- a szerződőket alaposan ellenőrzik,
- egy viszonylag független testületet állítanak fel.

Nyilván ennek a négy pontnak a maradéktalan végrehajtása viszont tényleg jelentősen megdrágítja az egész rendszert.

A harmadik érdekes megállapítás, hogy „az angol helyi önkormányzatok körében a pályázatok 84 százalékát (1993-as adat) az önkormányzatok munkaszervezetei nyerték el” (Kökényesi 1995, 537. o.). Két következményt kell feltétlenül kihangsúlyozni:

Egyrészt 1993-ra már az önkormányzati munkaszervezetek versenyképesnek bizonyultak a magángazdasággal, ami egyértelműen a fokozódó nyomásnak köszönhető *költségtakarékosság* kialakulását jelzi. Ez egy messzemenően pozitív, ha nem a legpozitívabb következménye a szerződéses rendszernek. Másrészt a piac működéséből adódóan a külső vállalkozások a kezdeti időszakban biztosan a legjövövelmezőbb tevékenységeket ragadták el az önkormányzatoktól, és a gazdaságilag racionális „ragadozó” magatartás valószínűleg csökkent a 90-es évekre, így lehet, hogy a többi szolgáltatás biztosításának jogára már nem lesz olyan nagy a kereslet.

Összegezve megállapítható, hogy a szerződéses rendszer – feltételezve a megfelelő hatékonyságú működést – költségtakarékosabbá teszi a szolgáltatások biztosítását, azonban ez sem csodafegyver, és minden egyes pályáztatásnál nagyon gondosan számba kell venni a lehetséges negatív következményeket is.

A hazai alkalmazások még ezen a területen is meglehetősen kezdeti stádiumban vannak, azonban van már néhány sikeresebb kezdeményezés. A hazai gyakorlatban is a pályázati rendszerben megfigyelhető anomáliák jelentik a fejlődés legnagyobb gátját.

3.4. *Korszerű menedzsment technikák*

3.4.1 Fogalmi lehatárolás

A tanulmányban „korszerű menedzsment technikák átvételén” a profitorientált szférában alkalmazott vezetési eljárások adaptációját értjük. Talán leggyakrab-

ban hangoztatott nézet, hogy a közösségi szektor legtöbb problémájára megoldást tudnak biztosítani az üzleti szektorban kialakult vállalatvezetési eljárások. Megállapítható továbbá, hogy nem lehet, és nem is szabad minden változtatás nélkül az egyes eljárásokat, módszereket átvenni, ugyanis *a kormányzatot nem lehet a vállalkozásokhoz teljesen hasonlóan kezelni*. Nagy az egyetértés az egyes szakemberek között abban, hogy a különbségek a két szféra között túl nagyok a változtatás nélküli adaptációhoz (Osborne–Gaebler 1994):

- a vállalkozókat a nyereség, a kormányzatot az újraválasztás motiválja,
- a vállalkozók a fogyasztóktól szerzik a pénzt, a kormányzat az adókból,
- a vállalkozókat a verseny hajtja, a kormányzati szervek általában monopolhelyzetben vannak,
- a vállalkozások differenciálhatnak ügyfeleik között, a kormányzat nem.

A számottevő különbségek ellenére azonban hihetetlen pazarlás lenne teljesen figyelmen kívül hagyni a profitorientált szférában kialakult menedzsment eljárásokat. Természetesen igen sok próbálkozás történt az egyes eszközök több-kevesebb változtatással történő átvételére. A továbbiakban az egyes adaptálható technikák részletes bemutatása helyett inkább ezek előnyeire, és potenciális kockázataira helyezem a hangsúlyt.

3.4.2 A vállalati menedzsment átvételének előnyei

A leggyakrabban alkalmazott technikák egy jelentős része irányt, céltudatot ad a közösségi szektornak, segít definiálni a leglényegesebb feladatokat. Ebbe a kategóriába tartozik például a *stratégiai tervezés*, illetve a *projektmenedzsment*. Szükségképp elősegíti a hatékonyabb gazdálkodás megalapozását, mivel sokkal erősebben kell érvényesülnie a piaci szemléletnek.

A *humán menedzsment* technikák átvételében rejlő lehetőségek is szinte végtelenek, a karriertervezéstől kezdve egészen a teljesítmény alapú bérezésig. Összességében ezen technikák legfőbb előnyének a bennük rejlő motivációs lehetőségeket tartom. A munkaköri rotáció egy igen érdekes példája figyelhető meg Japánban, ahol bizonyos köztisztviselők kötelesek három évet a privát szektorban dolgozni, mialatt a privát szférából érkező dolgozók töltik be az állásaikat. A három év letele után mindenki visszatér eredeti helyére (OECD 2000). Egyrészt ehhez a technikához meglehetősen képzett és konvertálható tudású munkavállalókra van szükség, másrészt ez a megoldás biztosan nem alkalmazható ilyen direkt módon Európában. (Valószínűleg visszatérésük után mind a közszektorban, mind pedig a magánszektorban dolgozók toleránsabbak lesznek a másik féllel szemben.)

Különösen fontos a *tanulási folyamat* és az információáramlás a két szektor között. Bizonyos eljárások során alkalmaznak a forprofit szférából is munkavállalókat, akik nem csak új technikát, hanem új szemléletmódot is hozhatnak a szektorba, amire jó példa Oregon állam története: Oregon az USA egy kevésbé fejlett állama, meglehetősen sok problémával. A 80-as évek közepén Neil Goldschmidt kormányzó

felkért több mint 150 gazdasági és hivatali vezetőt, illetve egyetemi kutatókat, hogy segítsenek elkészíteni Oregon stratégiai tervét. A tervezés az általában megszokott módon folyt, talán hangsúlyosabb részt kapott a közös együtt gondolkodás, a konszenzus-keresés. Jövőképet készítettek, meghatározták a stratégiai célokat, egészen a konkrét taktikákig és akciókig lebontották a tervezést. A későbbiekben az állam helyzete számottevően javult, természetesen ebben szerepet játszott az általános gazdasági fellendülés is. Kiemelkedő jelentősége az volt az egész mechanizmusnak, hogy mind a privát szektorbeli, mind a hivatali, mind pedig az egyetemi szakemberek tudásuk legjavával járultak hozzá a munkához, és képesek voltak eredményesen együtt dolgozni. A sikerre való tekintettel már elkészült az Oregon Shines II. is (Kissler és szerzőtársai 1998).

Két tényezőt érdemes megfigyelni. Egyrészt sikerült az államban lévő *szellemi potenciált* szinte maradéktalanul összegyűjteni egy cél érdekében, másrészt mind a választópolgárok, mind pedig a közösségi szféra alkalmazottai tudtak *azonosulni* az új rendszerrel.

3.4.3 A vállalati menedzsment átvételének kockázatai

A fentiekben ismertetett előnyök mellett felmerülnek kockázatok is. Az első alapvető megállapítás, hogy a két szektor nagyon különbözik egymástól, ezért a vállalati technikák direkt átvételét mindenképp kerülni kell, esetleg egy hosszú tanulási folyamattal párhuzamos adaptáció képzelhető el. Nagyon lényeges pont továbbá az új technikák elfogadása, illetve az ezzel történő azonosulás. Gyakran gátat jelenthet az *újtól való félelem* is, és a külső tanácsadókkal szembeni averzió. A fentieket jól illusztrálja az ausztrál kormány példája: Az ausztrál kormány céljául tűzte ki a hatékonyság növelését a 80-as évek közepén. A menedzseri megközelítés jelentős változásokat hozott, előtérbe került a stratégiai tervezés és a szigorú pénzügyi menedzsment. Már az eljárást is nagy várakozás előzte meg, a legnevesebb tanácsadókat, szakembereket kérték fel a közreműködésre. Átfogó stratégiai tervet készítettek, sőt létrehozta a szervezeteken belül egy testületi menedzsment bizottságot. A kormány és a kulcsbürokraták kezdeti kedvező nyilatkozatai ellenére a megvalósítás meglehetősen nehezen haladt, a gyakorló köztisztviselők nem tudtak azonosulni a tervekkel, gyakorlatilag bebizonyosodott, hogy a profitorientált szféra módszertanát nem lehet változtatások nélkül alkalmazni a közösségi szektorban. Másrészt annak ellenére, hogy a relatív sikertelenséget el kell ismerni, érdekes megfigyelés, hogy akik közvetlenül részt vettek a tervezésben, vagy elég „közel” voltak ehhez a szakaszhoz, számottevően hasznosabbnak ítélték, mint akik csak a végrehajtásban vettek részt (Johnston 1998).

Összességében elmondható, hogy *a menedzsment szerializmus azon feltevése, miszerint a vállalatvezetés technikái tökéletesen alkalmazhatók a közösségi szektor kihívásaira egyszerűen nem igaz*. A bizonyítékok gyakran nem támasztják alá, hogy a menedzsment mindenhol menedzsment, sőt bizonyos esetekben káros hatásai is lehetnek.

A hazai gyakorlatban folyamatosan történnek kísérletek az átvételre (pl. stratégiai tervek készítése), azonban sajnálatos módon a szektor speciális sajátosságait is figyelembe vevő igazán sikeres adaptációkkal már ritkábban találkozhatunk.

4. Tapasztalatok és kilátások

A dolgozatban ismertetett kihívások a való élet problémáinak csak egy részét jelentik, az ezekre adható válaszok is csak a lehetőségek kis hányadát tartalmazzák. Meggyőződésem azonban, hogy a külföldi – gyakran negatív – tapasztalatok megismerése, és megértése javíthatja a magyar közösségi szektor jelenlegi működését. Azért kiemelkedően fontos foglalkozni ezzel a kérdéssel, mert hazánkban ez a szektor már jelenleg is két meghatározó kihívással szembesül. Egyik oldalról az állampolgárok napjainkra eljutottak oda, hogy egy minőségibb szolgáltatást követelnek a közösségi szektor egészétől, illetve Magyarországon különösen magasak az államvállalkozásélénkítő szerepével kapcsolatos elvárások. Ezzel párhuzamosan a jelenlegi jövedelmi viszonyok mellett valóban nem várható el az emberektől, hogy a többlétszolgáltatásokért cserébe több forrást is biztosítsanak a közösségi szektor részére. Ezt a kettősséget pedig kizárólag egy hatékonyabb, professzionálisabb közszféra tudja kezelni.

Végezetül két megjegyzés a témával kapcsolatban. Egyrészt hazánk lemaradása ezen a területen meglehetősen nagy, ami érthető is, hiszen a reformok már a 80-as években elkezdődtek az angolszász országokban. Ez azonban előnyt is hordozhat magában, mert már *kipróbált, működő szisztémákat vehetünk át*, elkerülve ezzel a nehéz, sokszor költséges kísérletezést. Másrészt a külföldi példák alapján megállapítható, hogy *a dolgok sikere nem feltétlenül az elméleti módszereken múlik, hanem sokkal inkább a közösségi szektorban dolgozó embereken*. A legeredményesebb megoldásokkal kapcsolatban gyakran megjelent az alkalmazottak fejlődéssel való azonosulása, mint szükséges feltétel, illetve gyakran ennek hiánya a sikertelenség magyarázata. Ha ez így van, akkor mihamarabb fokozott figyelmet kell fordítani a közszféra munkavállalói gondolkodásmódjának, értékrendjének átalakítására, mert a következő néhány évben ez lesz az egyik legnagyobb kihívás.

Természetesen ezt az akadályt csak erősíti a változásoktól való, teljesen érthető félelem. Mint minden újítás, ez a terület is magán viseli azt az ellenkezést, amely minden reform sikerének veszélyeztetője. Ezt a kettős érzést, amely már igen régen jelen van történelmünkben, Machiavelli szavai találóan foglalják össze: *„Az újító ellenségévé válnak mindazok, akik a régi rendben prosperáltak, míg az új rendben prosperálóktól csak langyos támogatás várható.”*

Felhasznált irodalom

- Bennett, R. J. 1993: *Local Governments in the New Europe*. Belhaven Press, London and New York.
- Dinya L. 1999: Stratégiai feladatok a közszolgáltatási menedzsment területén. In „*Felzárkózás és értékrendváltás...*” Nemzetközi Konferencia, Miskolc, május 12-14. Konferenciakötet, 364-375. o.
- Dinya L. 2000: A közszféra szerepe a régió versenyképességének növelésében. In Farkas B. – Lengyel I. (szerk.): *Versenyképesség – regionális versenyképesség*. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei 2000. JATEPress, Szeged, 117-123. o.
- GKI 2001: A kis- és középvállalatok életképességének, növekedési esélyeinek javítása az állammal szembeni kötelezettségek csökkentésén keresztül. *Kutatási kézirat*, Gazdaságkutató Rt.
- Gulyás Gy. – Jenei Gy. 1998: Morális dilemmák a 90-es évek közszolgáltatában. *Magyar Közigazgatás*, 48, 5, 282-288. o.
- Harsányi L. 1997: A nonprofit szektor szerepe a közszolgáltatások alakításában. *Európa Fórum*, 1, 95-100. o.
- Hegewish, A – Martin, B. 1998: *A nemzeti közszolgáltatások modernizációja és a szociális párbeszéd Európában*. www.konfoderációk.hu/2/2.3/nemzkozsig.htm, letöltve 2001. október 12.
- Horváth Gy. 1998: *Európai regionális politika*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs.
- Jenei Gy. 1994: A közösségi szektor hatékonysága és gazdasági teljesítőképessége. *Aula*, 5, 8-17. o.
- Jenei Gy. 1998: Az állam és a közszolgáltat szerepvállalásának új tendenciái Kelet és Közép-Európában a 90-es években. In Temesi József (szerk.): *Ötven éves a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem*. Budapest, Budapesti Gazdaságtudományi Egyetem, 1983-1999. o.
- Johnston, J. 1998: Strategy, planning, leadership, and the financial management improvement plan: the Australian public service 1983-1996. *Public Productivity & Management Review*, 21, 4, 352-368. o.
- Kissler, G. R. – Fore, K. N. – Jacobson, W. S. – Kittredge, W. P. – Stewart, S. L. 1998: State strategic planning: suggestion from the Oregon experience. *Public Administration Review*, 58, 4, 353-359. o.
- Kökényesi J. 1995: Helyi önkormányzat és közszolgáltatás Angliában. *Magyar Közigazgatás*, 45, 9, 536-537. o.
- Lengyel I. 2001: Iparági és regionális klaszterek: tipizálásuk, térbeliségük és fejlesztésük főbb kérdései. *Vezetéstudomány*, 32, 10, 19-43. o.
- LSE 2002: *Taking Governance Seriously*. LSE European Administration Law Group, http://europa.eu.int/comm/governance/contributions/contrib_lse_en.pdf, letöltve 2002. július 17.

- Marsden, D. 1998: *Bérezési rendszerek a közszolgálatban*. <http://business.matav.hu/uzletJmszeib/integracio/1998-4-5-s.html>, letöltve 2001. október 8.
- Martin, B. 1997: *Reform of public management*. www.etuc.org/etni/publications/DWP/BrendanMartin, letöltve 2001. október 8.
- Moe, R. 1994: A privatizáció korlátai. In Stillman, R. J. (szerk.) *Közigazgatás*. Osiris-Századvég, Budapest.
- OECD 2000: *Recent developments and future challenges in human resource management in OECD member countries*. www.oecd.org/olis, letöltve 2001. október 8.
- OECD 2001: *Government of the Future*. OECD, Paris.
- Ormosy V. 1996: Az önkormányzatok jövője és irányításuk formája az Amerikai Egyesült Államokban. *Magyar Közigazgatás*, 46, 5, 304-314. o.
- Osborne, D. – Gaebler, T. 1994: *Új utak a közigazgatásban*. Kossuth, Budapest.
- Stiglitz, J. E. 2000: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK-Kerszöv, Budapest.
- Szabó G. 1996: Az állampolgári Charta és a brit önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 46, 12, 713-722. o.
- Vass L. 1998: Az új közmenedzsment és a hatékonyság javítása a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 48, 10, 590-597. o.
- Zupkó G. 1996/a: Új kihívások előtt az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 46, 1, 23-30. o.
- Zupkó G. 1996/b: Új kihívások előtt az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 46, 5, 290-296. o.